

高考改革社会风险评估与规避机制刍议

——基于权力监督与公共政策价值分析的视角

□ 赵俊芳 刘艳红

摘要：现代社会有关公共事务的任何重大决策与政策都要进行必要的风险评估与分析，高考改革作为关乎公共利益与价值的重要公共决策也必然需要风险评估与风险防范。从风险的维度与高度对高考政策进行价值分析，其最基本的方面是公共政策的价值选择、合法性、有效性、可行性。具体来说，高考改革是否拥有坚实的社会基础、是否能够避免社会利益的冲突、实施过程是否具有科学性和公正性、考试与录取标准是否具有有效性以及导向是否合理四个方面是评估和规避改革风险的重要维度。为了规避风险，应该加强权力的监督与制约，促进决策科学化和民主化，形成改革联动机制；加大政策的宣传力度、积极营造有利于改革的氛围；通过政策试点和中期评估的方式形成有益的经验；做好社会调查和实验模拟预测；调动普通教师、学生和家长的积极性，共同参与改革。

关键词：高考改革；权力制约；风险规避；决策机制；公共价值

中图分类号：G649.21

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2019)01-0053-07

收稿日期：2018-11-20

基金项目：国家社会科学基金课题“大学行政权力运行现状及其优化对策研究”(13CZZ046)；吉林大学廉政研究与教育中心课题“高校行政权力监督的理论及对策研究”(2015LZY015)。

作者简介：赵俊芳(1962-)，女，河北安国人，吉林大学高等教育研究所教授、博士生导师，主要从事高等教育原理、高等教育管理研究；刘艳红，吉林大学行政学院博士生；长春，130012。

现代社会有关公共事务的任何重大决策都要进行必要的风险评估与分析，高考改革作为关乎公共利益与价值的重要公共决策也必然需要风险评估与风险防范。从风险的维度审视改革，不是反对改革

或阻碍改革，而是要使改革的行动更加谨慎、稳健而富于理性，最终成就改革。如果对于风险和困难没有足够的重视，恰恰是把改革置于危险的边缘。因此，本文将从重大决策社会风险评估的视角，对高考改革进行价值分析、探讨高考改革的风险评估与规避机制，为推进高考改革服务。

因为权力缺乏必要的监督与制约，2018年浙江高考英语加权赋分的决策失误造成了重大责任事故，引发社会广泛关注，教育厅长被责令辞职。2016年教育部宣布减少湖北、江苏两省高考招生名额，引发民众一片哗然和强烈反应，引发大规模群体聚集。两省教育厅不得不启动应急措施。2017年被视为新高考改革元年，然而，新的改革并没有得到“欢呼”而是引发了一些争议。有学者提出“此次高考改革有一项措施存在方向性失误”，“高考几乎忘记了自身在整个教育体系中的根本定位”，“选才的公平和效率都大打折扣，高考也就名存实亡了”^[1](P76-77)。以上事件和观点表明高考改革确实面临着各种挑战和风险。

一、高考改革风险分析——公共政策价值的视角

尽管公共政策有多种不同的定义、存在分歧，但也形成了一般性共识：公共政策是关于增进与分配社会价值的规则。戴维·伊斯顿认为，公共政策是对全社会的价值作有权威的分配。我国著名公共政策学专家陈庆云教授认为，“公共政策是政府依据特定时期的目标，通过对社会中各种利益进行选择与整合，在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则”^[2]。这两个定义表明公共政策是围绕社会价值的生产与分配而展开的，核心就是价值生产与分配，所以价值分析构成了公共政策研究的一个重要分支。教育政策从属于公共政策，“在教育政策活动中，价值问题具有特殊的核心地位，特

别是在社会转型和教育改革的年代,我国教育政策活动中的价值问题越来越复杂和突出。如何分析和研究教育政策活动中的诸多价值问题,是我国教育政策分析理论建构的一项重要内容”^[3]。当教育政策价值选择失误、价值不能实现、实现价值的代价过高时,就意味着这组政策“有风险”。

教育系统在国家安全体系中发挥着基础性与先导性的关键作用,教育结果具有滞后性特征。这一系统暴露的问题不像经济、军事问题那样明显、直接,容易使人麻痹、缺乏危机意识,所以本文从风险的维度对高考改革进行价值分析。价值分析的视角很多,其中最基本的方面是公共政策的价值选择、合法性、有效性、可行性。

其一,价值选择。人类社会中存在着互相冲突的价值,如公平与效率、短期与长期、私人利益与公共利益、政府与社会,等等。所以,公共政策的制定必须要在不同的价值形式和价值群体之间进行抉择。确定政策价值目标并非易事,因为各种价值诉求之间往往是矛盾和冲突的,稍有不慎就可能造成厚此薄彼或者模糊、中庸的问题,很难确定强而有力的政策意图。在《高考改革论》中,刘海峰教授总结了八个方面的两难问题,如考测能力与公平客观的矛盾、灵活多样与简便易行的矛盾、扩大自主与公平选才的矛盾、考出特色与经济高效的矛盾、统一考试与考查品行的矛盾、统一考试与选拔专才的矛盾、考试公平与区域公平的矛盾、保持难度与减轻负担的矛盾等^[4]。其实这八种矛盾就是八对相互冲突的价值目标,实践中往往顾此失彼。不少改革看似涉及的目标很多,实则并无重点和真正意图。

其二,合法性。合法性是教育政策被承认的基础,是教育政策价值选择的依据,也是教育政策合法化的前提。其本质是价值选择的合目的性,价值选择要符合人们的需要、价值理想和追求。为了保证合法性,必然要求教育政策具有公正性、代表性、回应性和公开性。社会公正包含公平、正当等含义,如政策面前要公平,每个适龄青年都应该拥有平等的受教育权,正当性是指政策的制定应当遵守基本的程序规范,现代社会公众也要求在政策制定中有所参与。所谓代表性指的是政策是否代表了公民的切身利益与利益。回应性指的是倾听不同利益群体的利益表达,公众对政策的颁布有不同的态度或不满

时,公共决策部门是否采取了相关措施。公开性指的是决策部门向公众披露相关信息,并执行强有力的监督。

其三,有效性。“有效”在不同的语境中具有不同的含义,通常会从效果(effectiveness)、效率(efficacy)和经济性角度使用。效果指的是教育行政部门通过自身努力或调动其他力量实现某种结果,因而可以说,效果就是政策目标是否达成,从价值的角度来看,就是政策目标完整、真实地转化为政策结果;效率指的是教育行政部门企图以最小的资源代价,获取最大的政策效果,体现的是一种比值;经济性则指的是减少财政经费投入,通俗地说就是“厉行节约,少花钱或不花钱”。

其四,可行性。真正的政策必须具有可行性,从资源支撑、实施机制、民心向背、利益关系等多层面得到有力支撑,尤其是指怎样的具体方案才能承载政策价值,实现政策目标。其实,高考改革等教育改革方案的出台周期都很长,多半政策的出台都难产、延迟,难点之一就在于可行性的设计与安排上。缺乏可行性,就自然埋下了政策目标和政策价值落空的隐患。这种层面的改革往往是巨大的社会装置,是任何人、任何组织都无法完全控制的,所以任何重大改革都有“失灵”的危险。2018年12月安徽省教育厅宣布暂缓高考改革,就是因为对改革风险的预测和评估还不够充分,这也是对原定方案可行性慎重论证的结果。

二、高考改革的多维审视与风险评估的必要性

学术界对于风险的定义基本上可以分为三种范式,分别是心理学范式、文化范式和社会范式,其中心理学范式偏重于对社会大众的个体心理以及风险感知的研究。“从心理学角度上看,风险感知就是对特定类型的危险事件发生的可能性以及事后结果的关心程度的主观评价”^[5]。个体对风险的识别是以主观感知为基础,普通社会大众对风险的识别和定义具有自己独特的方式,这种感知是以质性特征而不是量化特征为基础,因此社会重大决策不仅需要科学,还要易于被大众接受和理解。社会大众主要通过主体感知的方式进行风险识别与评

估,而政策研究者主要通过社会现象、数据、案例等事实进行风险的识别。对高考改革进行风险分析是基于以下几个方面来考虑的。

(一) 公共政策的内在要求与实践范例

当前我国正处于剧烈的社会转型期,改革必然涉及社会利益格局的调整,而重大公共决策涉及社会的多个利益主体,其制定过程中法治化、民主化、科学化的缺失可能会引发社会矛盾进而带来社会稳定风险。因此,党和国家高度重视重大决策的社会稳定风险评估工作。2010年通过的《国务院关于加强法治政府建设的意见》指出:“要把风险评估结果作为决策的重要依据,未经风险评估的,一律不得作出决策。”中共十八大报告指出:“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。”中央十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调,要“健全重大决策社会稳定风险评估机制”。

最近,四川省等地方政府制定了“教育系统重大决策事项社会稳定风险评估实施办法”,今后将对重大决策事项开展社会稳定风险评估,内容包括合法性评估、合理性评估、廉洁性评估、可行性评估、可控性评估以及其他隐患的评估。并且明确,

“对在教育重大事项决策过程中不进行风险评估,或在评估过程中搞形式主义造成重大决策失误,影响社会稳定的将对负有责任的领导及有关人员追究责任”^[6]。上海市作为国家高考改革试点区域,自2017年起执行新高考:考试实行打破文理分科的自主选择科目考试模式,数学科目不再分文理,外语科目一年举行两次考试等方案;招生机构投档和高校录取采用基于统一高考和高中学业水平考试成绩并参考综合素质评价等多元录取机制。显然,地方政府已经走在实践的前沿,但是目前对于高考改革风险评估的理论研究还很少见,一些教育行政部门的实践探索还不充分。

(二) 人才选拔是国家治理体系和治理能力的构成要素

2017年全国教育事业发展统计公报显示,2017年全国各类高等教育在学总规模达到3 779万人,虽然规模已达到世界第一,但是质量堪忧,一直面临培养不出“拔尖人才”的尴尬局面,还不能较好地满足社会需求。其实“钱学森之问”质疑的不是

某个学校和教师的能力,而是我国整个高等教育系统。这就涉及如何改革招生考试制度,如何在培养理念、制度和机制上做出系统的调整。高考作为人才选拔制度不仅是教育制度,也是关系千家万户的社会管理制度。国家人才、安全和科技战略的整体推进,个人的幸福与社会的发展等诸多方面也都绑在了高考以及高等教育这架马车上。毫无疑问,高考也构成了国家治理体系和治理能力的重要基础,所以高考绝不是单纯的教育问题,也具有经济属性和政治属性。为此,这一复杂的社会装置需要从更为宏观的系统以及多学科视角进行研究。

(三) 高考改革的技术因子与利益格局调整

教育对于文化资本的获得、对于社会阶层流动与固化会产生巨大影响。只有掌握了先进的科学知识与文化,个人才有可能在激烈的市场竞争中脱颖而出。因此,高考制度的改革势必会牵动众多考生以及家长的心,引发全社会广泛关注。教育改革不仅是技术层面的,也是一个社会的利益格局重新调整的过程。因此,任何改革都不可能不对一些群体或个人的利益产生影响。无论是自主招生、异地高考还是考试科目、考试频率的变动都涉及到多个主体的利益得失与博弈。由此来看,当高考制度改革具体方案的设计与实施给考生及家长的利益带来冲击时,就有可能引起他们的不满甚至反对,进而对社会稳定带来一定的冲击。

我国正处于一个剧烈的社会转型期,不同的社会矛盾是相互交织在一起的。人民对美好生活的需求与社会发展不平衡、不充分的矛盾比较明显,高考制度改革可能会激发那些已经存在的社会矛盾。因此,非常有必要引入重大决策的社会稳定风险评估机制,采用科学的方法对可能出现的风险进行识别与评估,以稳妥地推动我国高考制度改革的顺利进行。

(四) 新高考改革最为系统和深刻

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对我国高考制度改革的方向进行了规定:“探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制,从根本上解决一考定终身的弊端”;“逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩

的综合评价多元录取机制”；“探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考”。虽然自从恢复高考以来，国家几乎从未中断过对其的改革与完善，然而相比之前，当前的改革应该说是最系统、最深刻、最全面的。其实，十八届三中全会确定的高考改革方向，还远不是方式、方法与方案，总体上主要表达了“增进”公共价值与公共利益的意图，而如何“分配”与实现社会利益正是价值分析和改革方案要回答的问题。前任教育部部长袁贵仁先生讲“我们不会走旧路，要改进大家觉得不满意不科学的地方；我们也不走错路，因为这会影响一代人，决不能允许发生颠覆性错误；我们也尽量不走弯路，留下很多后遗症”^[7]。从公共政策价值分析的视角看，“满意”主要涉及的是政策的合法性；“后遗症”主要涉及的是改革的彻底性、有效性，目标达成程度以及配套改革的协调性；“决不允许发生颠覆性错误”意味着要把改革的代价与风险作为重点来研究，所以在理论和实践中都要做专门化、系统化的研究。

三、高考改革的可能风险

一般来说，重大决策社会稳定风险的来源主要包括以下几个方面：因对社会成员既有利益的冲击带来的风险；因对社会成员生活习惯的影响带来的风险；因政策制定过程的合理性、合法性的缺失带来的风险。具体来看，高考改革可能会出现的社会稳定风险主要有以下几个方面：

（一）高考改革是否拥有坚实的社会基础

从内容上来看，公共政策是政府对于社会价值进行的权威性分配。著名公共政策学者邓恩将政策过程划分为政策议程设置、政策方案制定、政策实施、政策绩效评估等若干个不同的阶段。其中，政策议程的设置是公共政策制定过程的首要环节，它决定了哪些社会问题能够进入政策议程。政策的形成过程，也是各种利益群体把自己的利益要求输入到政策系统当中的过程，决策主体对复杂、冲突和多元的利益关系必须综合权衡。政策制定过程要公开透明，体现参与性和回应性。在政策议程设置阶段，如果相关利益主体对于改革的宗旨、内容设计、具体措施以及实施步骤等问题不了解，即使政策制

定的初衷是为了更好地满足社会日益增长的教育需求，相关利益主体也会从内心深处产生一种恐慌的情绪而对这种改革产生抵触。当利益主体的这种恐慌情绪积累到一定程度的时候，就有可能形成影响社会稳定的风险，对社会的和谐与稳定形成一定的冲击。现在的高考改革方向，主要是政府依据精英和专家意见形成的，尽管这是建立在多年的实践经验和大量科学研究的基础之上的，但是这并不是合法性的全部条件。因为“人们对于决策是否尊重与认可，除了取决于决策内容是否符合自己的价值标准、对决策执行结果是否于己有利的预估，以及对不执行决策可能招致的惩罚是否恐惧之外，常常还取决于自己是否也在一定程度上参与了决策形成过程”^[8]。所以，未来的政策制定与实施过程，还要把参与性、透明度和回应性等要求纳入进来。

我们应建设和完善高考改革的“公共领域”，即高考改革决策机构和社会公众之间的公共空间，民众可以在这一空间内就有关高考改革的公共事务进行协商、辩论和批判，进而对高考改革的决策产生影响。目前，我国社会公众有参与高考改革的热情，但缺乏参与的机会和制度保障。有学者建议建立“高考改革听证会制度”和高考改革中介组织，搭建网络交流平台，以“高考改革教育”推进主体理性参与高考改革，构建高考改革公共领域，降低改革风险^[9]。

（二）高考改革是否能够避免社会利益的冲突

改革不仅涉及怎样创造新的价值、把蛋糕做大，更要面对怎么切分蛋糕的问题，异地高考就是这样一个两难问题，弄不好怎么改都是此消彼长的零和博弈。由于高考制度的设计是以户籍所在地为依据的，在这种情况下，“居住分离”流动人口的子女高考问题就成了一个重要问题。由于现有高校的招生分配名额在不同地区之间存在很大的差异，当流动人口子女在居住地而不是户籍所在地报名参加高考的时候，就会对当地居民子女的入学机会造成一定的冲击。尽管“解决异地高考问题，从国家层面，总希望能够做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的工作，以保证教育公平，缓解社会矛盾，维护稳定大局。但由于各个省、市、自治区情况差异很大，不同的地方有不同的利益和问题，有些省、市、自治区不是很

积极地推动异地高考改革,设置了比较高的门槛,有的地方外来务工人员与本地学生家长形成尖锐的利益冲突”^[10]。因此,异地高考的实施可能会对当地考生的利益形成一定的冲击,从而让他们及家长产生一种被剥夺感。消除利益冲突是不现实的,但是一定要把利益冲突控制在一定范围内,达到各类群体均能够接受的程度。2016年教育部减少湖北、江苏两省高考招生名额,引发民众一片哗然和强烈反应,期间伴随大规模群体聚集,随后教育厅紧急做出承诺“不减少招生名额”。这一事件就是决策不当导致利益冲突,进而影响社会稳定的典型案例。

(三)新高考改革的实施过程是否具有科学性和公正性

一考定终身把分数作为唯一标准是以往高考最受诟病的弊端之一。但是,考分第一的观念在我国根深蒂固,社会公众认为只有统一、标准化和制度化的严肃考试最有说服力、最公平,社会痛恨考分但又不得不依赖考分说话。诚然,只看统一高考分数是片面的,但是如果学业水平考试与综合素质考试设计不合理、操作不当同样会引起争端与风险。学业水平考试、综合素质考试这些评价方式均为首次纳入招生评价系统,在定位上这些考试到底扮演怎样的功能角色,在实践中又该如何操作才能获得广泛的社会认可,这对改革无疑是一个重大考验。如2014年年底公布的文件认为,“唯分数论、一考定终身的考试方式影响学生全面发展并加重学生学业负担”。然而事实上,加强综合素质方面的考核更有利于生活在相对发达城市、条件优渥的学生,而使生活在相对偏僻、欠发达地区、与外界信息接触不畅通的学生处于劣势地位。提倡考察考生综合素质无疑从文化角度对高中生素质教育有明显的推动作用、从社会角度对创新人才选拔可做出积极贡献,但又从另一个角度暴露了由贫富差距引起的社会公平难题。有研究表明,我国社会阶层固化趋势愈发明显,社会底层阶级向上流动愈发困难,多样化高考招生改革对于学生的多元发展、素质教育导向以及教育资源质量的要求进一步提高,而社会底层阶级子女本就很难获取优质教育资源。因此可以说,新高考改革会加大底层社会阶级通过高考向上流动的难度,从而引发新的教育不公平。

高考制度改革之后,高考录取将会按照多元化的方式实施,考生的录取依据不仅仅是最终的考试成绩,除此之外还有他们的“平时表现”。这种制度安排的目的在于更为科学地考察考生的实际水平。这一改革赋予了高中老师甚至学校更大的评价权力和更为严肃的评价责任,也增加了社会风险。并且不难想象,各高中为了提高“升学率”自然会对考生平时表现考核成绩“高抬贵手”,而且所有考生的平时成绩的方差也会很小,从而使平时成绩这一衡量标准流于形式,也可能助长家长“走关系”等社会不良风气。如果考生及其家长对于老师给出的考核成绩感到不满,认为这种考核缺乏足够的公正性,还可能引发一些较为激烈的行为,从而带来社会稳定风险。

(四)考试与录取标准的有效性以及对高中生导向是否合理

外语考试实行社会化考试,并且考生有多次考试机会,这听起来是件很美好的事情。可在具体实施上,一年考几次合适,考试次数过多是否会增加学生学习负担,是否会对高中学习产生错误导向?如果高一就允许参加外语考试,是否会导致初中生甚至小学生提前准备迎战,导致应试教育重心下移?这一改革的风险在于是否影响学生健康成长与发展,如果影响学生成长也必然影响国家人才培养与选拔工作的顺利实施,尤其是对杰出人才。实际上,“科目选考大大加强了投机取巧、规划谋算在高考中的分量,助长了谋算的投机心理、精致的利己主义”^{[1](P77-78)}。

当然,还有一些因为政策衔接不够而导致部分群体受教育权受到侵犯的情况,也是社会风险之一。2014年5月底,由于异地高考政策,湖北黄冈一名高三学生因为不能在就读地参加高考,回乡高考也遭拒,无奈状告户籍地教育厅。在互联网+时代,任何小问题都可能被无限放大而产生恶劣影响,从而对社会稳定、社会舆论产生不利影响,关系到千家万户切身利益的高考改革尤其要慎重。此外,自由选择考试科目导致一些大学新生缺乏必要的知识基础,从根基上危害到大学教育的质量和效率。如因为物理较难,一些省份大批考生弃考物理,导致大学物理教学的麻烦。有的知名高校的大学物理不及格率大幅提高,有的班级甚至达到了30%,这

种制度性的不及格对学生的自信和兴趣造成了严重打击^[1] (P77-78)。

四、高考改革风险的预测与规避措施

美国公共政策学者Moore的“策略三角”(V-C-S)为我们分析公共政策提供了有益启发^[11]。“策略三角”不仅可以用来检验决策的合法性与价值,而且可以为规避政策风险提供参考。其重点关注以下三个问题:一是决策的目标是否具有公共价值(V);二是管理与操作层面是否可行(C);三是政治上是否具有合法性支持(S)。在此,本文借助“V-C-S”模型分区图来进行具体分析^[12]。在这一理论和图示当中,只有V-C-S三者共同的交集才是公共政策应该追求的,公共价值、合法性支持、可行的技术是合理的公共决策必然的构成要素,缺一不可,否则就无法收到改革与决策的预期效果。

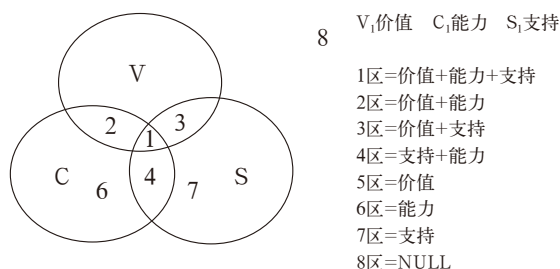


图1 “V-C-S”模型的分区分图

为了有效规避高考制度改革过程中存在的风险,必须按照民主化、法治化和科学化的要求,坚持“试点先行”的指导原则,积极稳妥地推进高考制度改革的顺利进行。

(一)加强权力监督与制约,推动决策过程民主化、科学化

公共性是公共政策的基础,公共性要求公共政策的制定、执行、评估和调整等环节都要充分体现公平性、公正性、公开性和公治性等原则。失去公共性的公共政策可能失去群众的支持,也可能沦为部分团队谋取利益的工具。而如果决策权力失去应有的监督与制约,就会导致权力腐败从而损害公共价值,无论是政府层面还是大学内部都存在这种风险。高校自主招生领域的腐败问题就是权力不受制约的结果。2018年底浙江省高考成绩违规加权赋分的案件也是权力失范导致的。民主化和科学化

是我国政治体制改革、行政体制改革的重要目标和内容。改革开放以来,随着政治体制改革以及行政体制改革的持续深入,我国的行政决策体制和决策方式都发生了非常明显的变化。这种变化具体体现为,决策参与主体的多元化越来越明显,决策过程的公开化和透明化也不断得到提升。高考制度的改革是全社会关心的一件大事,涉及到多个方面的利益主体。因此,高考改革必须按照民主化和科学化的要求,积极吸纳相关利益主体参与,给他们提供发表自身意见的机会,进而通过不同观点之间的碰撞来形成一个能够为相关各方接受的最终方案。与此同时,还必须通过听证会、新闻发布会等多种不同的方式来实现政策制定过程的公开、公正以及透明,采用问卷调查法、专家分析法以及案例分析法等多种不同的方法对相关问题进行系统的分析。

(二)加强政策的宣传力度,积极营造有利于改革的氛围

从改革目的来看,我国高考制度改革的宗旨是在公平、公正原则的指导下,保障每一个考生都有平等的机会接受高等教育,有效改善既有的高校人才选拔机制。显然,这一轮改革承载着不少美好的公共价值与公共利益。但是,相关利益主体对于改革目的和内容的了解、不支持可能成为一个潜在的社会稳定风险源,可能落入有V(价值)无S(支持)的陷阱。其实,高考自恢复以来就没有停止过改革,甚至“一直在改”、“年年在改”,很多教师与家长都已经厌烦、抵触改革,因为对他们而言改革必然加重负担,而不能带来利益。高考不仅是教育层面、政治层面问题,也是社会广泛关注的民生问题,想要顺利推进高考改革就要处理好高考与社会大众、广大媒体之间的关系,学会与媒体沟通与共赢:与媒体建立常态化交流联动机制、健全高考新闻发言人机制、提高危机处理与应急措施能力等^[13]。因此,为了有效减少高考制度改革的阻力,消除广大考生及其家长的疑虑,在政策制定的各个环节都应当采取多种方式积极地同社会各界进行充分的沟通,使得社会各界都能够对政策制定的宗旨、政策内容的设计有较为系统和全面的了解,进而为高考制度改革的顺利进行营造一种良好的氛围,从而有效地减少改革过程中面临的阻力。

(三)通过政策试点和中期评估的方式形成有益的经验

在重大决策全面实施之前选择一些具有代表性的地区先行试点,是我国高考改革实践中的一个极为宝贵的经验。通过试点,可以及时发现政策设计存在的不足与问题,进而根据这些经验和问题进行修订,促进政策的稳妥实施。对于高考制度的改革来说,在全面推行之前,选择一些地区进行政策的试点,并通过试点来发现政策设计以及政策的具体执行中可能会出现的问题,然后,在相关方面对政策进行调整,或者对政策实施过程中可能会出现的问题进行校正。这不仅要进行单项改革的试点,而且要把各项改革叠加在一起进行试点。在试点地区选择时需要注意,我国幅员辽阔,东部、中部、西部地区经济社会发展程度各异,要考虑试点地区对推广地区的代表程度。并且,推广地区在跟随试点城市经验改革的过程中要注意改革始终要与能力同行,应在符合本地区自身特色及实际情况的基础上辩证地学习试点地区经验,探索适合本地区的高考改革之路。

(四)做好社会调查和实验模拟等研究预测

事实上,在决策权力得到监督与制约的前提下,仍然不能完全避免社会风险。因为即便是决策主体完全能够克己奉公,依然还会有一些技术性和方法层面的难题。高考改革涉及教育资源的分配与重组,如此巨大的改革风险自然需要对高考改革制度进行前置性管理,应通过调查、模拟实验等方式对改革风险与可行性进行充分评估。本轮改革涉及高考的多个方面、多个主体和多个层次,往往互相牵制、互相影响,在决策制定前应该进行深入的社会调查与模拟实验。以分类高考为例,如实行技能型和学术型人才分开考试、录取的方式,那么,是否有足够的生源参与技能型高考?在过渡期间如何做好两类考试的衔接?需要怎样的配套改革和配置条件才能保证技能型学历的吸引力,才能保证生源数量和质量?以往实践中往往是高考“失败者”才无奈地选择高职院校。新的改革是否会面临一样的结局?如何避免分类考试录取沦为“分级”考试,避

免“穿新鞋走老路”,改和不改一个样?这些问题的预测与规避绝不是靠拍脑袋或者理论思辨能解决的,而必须借助广泛深入的社会调查、政策模拟、社会实验与模拟预测。为此,适当的公共政策工具与技术也是预测与规避社会风险的重要方面。招生规模、报考人数、录取率等都要进行科学的测算。

总之,高考改革是一个系统工程,不仅要考虑到不同利益主体的多方博弈,也要考虑到改革深度与风险,并根据新高考改革出现的问题进行必要的调整。这样,才能在公平与效率之间、在选人与育才之间保持适度的张力。

参考文献

- [1] 陆一.大道至简:高考改革不应使选择高度复杂化[J].中国改革,2018(03).
- [2] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2006:10.
- [3] 刘复兴.教育政策价值分析的三维模式[J].教育研究,2002(04):15-19.
- [4] 胡建华.高考改革之于教育与社会的重要意义[J].教育研究,2014(10):158-159.
- [5] 柳恒超.风险的属性及其对政府重大决策社会风险评估的启示[J].上海行政学院学报,2011(11):91-97.
- [6] 四川省教育厅.四川省教育厅关于印发《四川省教育系统重大决策事项社会稳定风险评估实施办法(修订)》的通知[EB/OL]. http://xsc.scedu.net/p/13/?StId=st_app_news_ix636166173493164551,2016-10-23/2018-12-15.
- [7] 袁贵仁.不走“三路”是高考改革的根本指针[N].中国教育报,2014-3-11(05).
- [8] 吴康宁.教育改革成功的基础[J].教育研究,2012(01):24-31.
- [9] 李涛.论高考改革的“公共领域”[J].高教发展与评估,2013(05):32-37.
- [10] 刘海峰.理性认识高考制度 稳步推进高考改革[J].中国高等教育,2013(07):14-16.
- [11] Moore, M. H. Creating public value: Strategic management in government[M].London UK: Harvard University Press,1995.
- [12] 刘亚平,刘琳琳.地方政府在公共决策中的策略选择:一个权力网络的分析视角[J].东南学术,2010(05):33-39.
- [13] 冯成火.高考舆情应对与危机管理研究[J].中国高教研究,2015(07):22-25.

(责任编辑 黄建新)

(下转第124页)

(上接第59页)

Discussion on the Social Risk Assessment and Evasion Mechanism of College Entrance Examination Reform

ZHAO Junfang LIU Yanhong

Abstract: In modern society, any major decision on public affairs must undergo the necessary risk assessment and analysis. As an important public decision concerning public interest and value, the college entrance examination reform also requires risk assessment and prevention. To examine reform from the perspective of risk is not to oppose or stymie reform, but to be more cautious, steady, and rational, in order to ultimately advance reform. If insufficient attention is paid to risks and difficulties, it is precisely putting reform on the edge of danger. Therefore, this article will concentrate on the value analysis and risk assessment and evasion mechanism of college entrance examination reform, in order to serve the advancement of the college entrance examination reform.

Due to the lack of necessary supervision and control of power, weighted scoring of the English examination in the 2018 Zhejiang college entrance exam caused major decision-making mistakes and liability accidents, which aroused widespread concern in the society, and the Director of Education was ordered to resign. In 2016, the Ministry of Education announced that it would reduce the enrollment quota for College Entrance Examination in Hubei province and Jiangsu province, causing a violent, strong reaction from the people. At one time, large-scale group gatherings were triggered, and the education departments of the two provinces had to start emergency mechanism. "The college entrance examination almost forgot its fundamental position in the entire education system." "The fairness and efficiency of the talent selection are greatly reduced, and the college entrance examination exists in name only." The above events and opinions indicate that the college entrance examination reform is indeed facing various challenges and risks.

Specifically, it is the key to assess and avoid reform risks from following dimensions: whether the power of decision-making is subject to due supervision and control, whether the reform has a solid social foundation and is supported by the public, whether it can avoid conflicts of social interests, whether the implementation process is scientific and impartial, whether the criteria of examination and admission are effective and whether examination orientation is reasonable, etc.

How can public policies avoid risks and effectively create and distribute public value? The "Strategy Triangle (V-C-S)" of Moore, M. H, American public policy scholar, provides useful enlightenment for the analysis of public policy. It can not only be used to test the legitimacy and value of decision-making, but also provide reference for avoiding policy risks. The "Strategy Triangle" focuses on the following three issues: First, whether the goal of decision-making has public value (V); Second is the capability of management and operation (C); Third, whether there is legal support in politics (S). Only the combination of Value, Capability and Support is what public policy should pursue. Public value, legitimacy support and feasible technology are the inevitable elements of reasonable public decision-making, and none is indispensable. Otherwise, the expected effects of reform and decision-making will not be achieved.

In order to achieve this goal, we recommend: (01) Public policies that lose publicity may lose the foundation of support from masses or may become a tool for some teams to seek benefits. And if the decision-making power loses due supervision and restriction, it will lead to power corruption and then damage public value. This problem exists in both government departments and universities. Corruption in the field of university's autonomous enrollment is the result of unrestricted power. Therefore, it is necessary to firstly strengthen the supervision and restriction of power and make the decision-making process democratic and scientific.(2) Because of the lack of understanding and support of the relevant stakeholders for the purpose and content of the reform, that may become a potential risk source of social stability and fall into the trap of V (value) without S (support).For this reason, we should strengthen the propaganda of policies and actively create an atmosphere conducive to reform. (3) Assuming that decision-making power is supervised and restricted, social risks cannot be completely avoided, because there are still some technical and methodological difficulties. In order to prevent technical mistakes in decision-making, beneficial experiences should be formed through policy experiments and mid-term evaluation, and research and prediction such as social investigation and experimental simulation should be done well.

Key words: college entrance examination reform; risk assessment; risk evasion; legitimacy; social support; public value